



JRC SCIENCE FOR POLICY REPORT

RIO – RELAZIONE PER PAESE 2015 SINTESI: Italia

Leopoldo Nascia
Mario Pianta
Giovanni La Placa

2016

This publication is a Science for Policy Report by the Joint Research Centre, the European Commission's in-house science service. It aims to provide evidence-based scientific support to the European policy-making process. This publication, or any statements expressed therein, do not imply nor prejudice policy positions of the European Commission. Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission is responsible for the use which might be made of this publication.

Contact information

Address: Edificio Expo. c/ Inca Garcilaso, 3. E-41092 Seville (Spain)

E-mail: jrc-ipts-secretariat@ec.europa.eu

Tel.: +34 954488318

Fax: +34 954488300

JRC Science Hub

<https://ec.europa.eu/jrc>

JRC102197

PDF

ISBN 978-92-79-59934-7

doi:10.2791/5015

LF-01-16-665-IT-N

© European Union, 2016

Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

How to cite: Leopoldo Nascia, Mario Pianta, Giovanni La Placa; RIO – Relazione per paese 2015 – Sintesi: Italia; doi:10.2791/5015

All images © European Union 2016 except for the ERA Dashboard image on the first page by Niels Meyer licensed under CC BY 2.0

Abstract

The 2015 series of RIO Country Reports analyse and assess the policy and the national research and innovation system developments in relation to national policy priorities and the EU policy agenda with special focus on ERA and Innovation Union. The executive summaries of these reports put forward the main challenges of the research and innovation systems.

Contesto

L'economia italiana inizia a mostrare segnali di ripresa dopo gli anni di recessione che hanno seguito la crisi finanziaria scoppiata nel 2008 e la stretta del debito sovrano che ha colpito la zona euro nel 2011. Per la prima volta dopo anni, le previsioni indicano un aumento del PIL dello 0,6% nel 2015 e dell'1,4% nel 2016. Ciononostante, il PIL dell'Italia è ancora ben lungi dai livelli precedenti al 2008 e nel 2014 la produzione industriale era inferiore del 25% rispetto ai livelli del 2007.

Pari al 132,3% (2014), il rapporto debito pubblico/PIL è uno dei più alti della zona euro. Il tasso di disoccupazione raggiunge il 12,7%, con una percentuale molto allarmante di giovani disoccupati (di età inferiore a 25 anni) del 42,7%. Si registrano livelli bassi sia per l'impiego che per la produttività della manodopera. La produttività registra una tendenza al ribasso dalla metà degli anni '90, a causa di un'allocazione inefficiente delle risorse e di altre problematiche, come ad esempio il contesto sfavorevole per l'innovazione e le imprese (OCSE 2015).

L'Italia ha predisposto un insieme di solide misure di risanamento del bilancio, ma non ha preservato i finanziamenti pubblici per la ricerca e lo sviluppo (R&S) e, di conseguenza, non ha attuato una strategia per un consolidamento intelligente della politica di bilancio.

Il ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), principale attore del settore della ricerca e dell'innovazione (R&I), è responsabile del coordinamento delle attività scientifiche nazionali e internazionali, della supervisione del sistema accademico, del finanziamento delle università e degli istituti di ricerca, nonché del sostegno alla ricerca pubblica e privata e allo sviluppo tecnologico. Al ministero dello Sviluppo economico (MISE) compete la gestione dell'innovazione industriale.

Il programma nazionale per la ricerca "PNR 2014-2020", posticipato dagli inizi del 2014, non è ancora stato ufficialmente approvato.

L'intensità di R&S è pari all'1,29%, percentuale ancora lontana dall'obiettivo nazionale dell'1,53% fissato dalla strategia Europa 2020, che non potrà essere conseguito qualora si confermino le tendenze attuali. Per raggiungere l'obiettivo di Europa 2020, gli investimenti in R&S dovrebbero aumentare – supponendo che il PIL resti costante – di 4 miliardi di EUR l'anno, un importo ben superiore alle risorse assegnate dalle politiche vigenti.

Inoltre, la percentuale di spesa pubblica per la ricerca e sviluppo (o GERD – Government Expenditure on Research and Development) delle imprese (54%) è bassa rispetto ad altre economie industrializzate (OCSE 2014) e molto inferiore alla media dell'UE-28, pari al 63,67%.

I principali sviluppi che hanno interessato il sistema di R&I nel 2015 includono:

- la pubblicazione dal parte del MIUR delle linee guida per il nuovo esercizio di valutazione della ricerca, che sarà effettuato dall'ANVUR, l'agenzia per la valutazione del sistema Universitario e della ricerca, sul periodo 2011-2014 e la cui relazione finale è prevista per ottobre 2016;
- le modifiche alla legge sulle start-up innovative, che garantisce vantaggi alle imprese dell'UE con almeno una succursale in Italia;
- la messa in atto del nuovo sistema di credito d'imposta per gli investimenti in R&S, grazie al quale le imprese possono beneficiare di un credito d'imposta del 25% nelle spese incrementali in R&S, maggiorato al 50% per la ricerca "extra muros" condotta in collaborazione con le Università e gli enti pubblici di ricerca o con altre imprese;
- una nuova legislazione sul "Patent box", il regime di tassazione agevolata sui redditi derivanti dalle opere di ingegno, che introduce una deduzione dalla base

imponibile dell'impresa per i redditi che derivano da brevetti, marchi, licenze e software, del 30% nel 2015, del 40% nel 2016 e del 50% nel 2017;

- il lancio del nuovo programma PONREC 2014-2020, che mobiliterà un totale di 1,29 miliardi di EUR mediante il FESR e il FSE (930 milioni di EUR) e attraverso il cofinanziamento nazionale (360 milioni di EUR), destinati alle cinque Regioni meno sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e alle 3 Regioni in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna).

Le sfide individuate per il sistema di R&I italiano sono le seguenti:

- (1) condizioni quadro sfavorevoli e un basso livello di attività di R&I da parte delle imprese;
- (2) finanziamenti pubblici destinati a R&I;
- (3) governance e gestione del sistema e delle politiche di R&I;
- (4) disuguaglianze territoriali.

Sfida 1. Condizioni quadro sfavorevoli e basso livello di attività di R&I da parte delle imprese

Descrizione

Il tessuto economico italiano è caratterizzato da un modello di specializzazione della produzione ancora incentrato su settori tradizionali ad alta intensità di manodopera e con limitata intensità di ricerca, sviluppo e innovazione, nonché dalle piccole dimensioni delle imprese italiane¹. Un piccolo nucleo di imprese innovative coesiste con un'ampia maggioranza di piccole e medie imprese a bassa produttività (OCSE 2014). La scarsa attività di ricerca e sviluppo è sia una causa che una conseguenza della specializzazione relativa dell'Italia in produzioni a bassa o media tecnologia.

In Italia l'intensità della spesa in ricerca e sviluppo delle imprese è pari allo 0,72%, una percentuale molto inferiore rispetto ad altre grandi economie dell'UE, come la Francia (1,46%), la Germania (1,93%) o il Regno Unito (1,11%). L'intensità della spesa in ricerca e sviluppo delle imprese in valori assoluti è stata di 10,9 miliardi di EUR nel 2013, in leggero calo rispetto agli 11,1 miliardi del 2012.

È opportuno osservare che il 60% di tutti gli investimenti in R&S effettuati dalle imprese italiane elencate nella classifica delle prime 1 000 imprese europee in termini di investimenti industriali in R&S ("EU R&D Scoreboard" edizione 2013)² è attribuibile a due sole società – FIAT, del settore "Automobili e componentistica", e Finmeccanica, del settore "Aerospazio e difesa".

Altri indicatori mettono in rilievo la scarsa capacità di innovazione delle imprese italiane: ad esempio, nel 2014 solo il 18% delle grandi imprese vendeva online, quasi la metà rispetto alla media dell'UE (35%). Le piccole e medie imprese sono risultate ancora meno attive: vende online solo il 5,1% - il peggiore risultato all'interno dell'Unione, ben al di sotto della media dell'UE del 15% (Commissione europea, 2015). Inoltre, l'Italia è al 20° posto in termini di "spese per l'innovazione diverse da quelle per attività di R&S" nella classifica dei 34 paesi analizzati dall'Innovation Union Scoreboard. Non sono rimarchevoli neppure le posizioni ottenute per quanto concerne le "vendite di innovazioni nuove per il mercato e nuove per l'impresa in percentuale del fatturato" (17° posto) e le "esportazioni di servizi ad elevata intensità di conoscenze in percentuale del totale dei servizi esportati" (21° posto).

Il difficile accesso al credito e le dimensioni limitate del mercato del capitale di rischio – l'Italia è al 18° posto per capitale di rischio in percentuale del PIL – rappresentano ulteriori ostacoli per le attività nel settore dell'innovazione, in particolare per le giovani e piccole imprese innovative. Secondo l'Istituto Bruegel, oltre l'80% della spesa in R&S delle imprese è finanziata con risorse interne nei quattro principali paesi europei. Tuttavia, in Italia la seconda maggiore fonte di finanziamento è il prestito bancario (poco meno del 10% della spesa in R&S), mentre nel Regno Unito questa percentuale è molto inferiore (1%) e il capitale proprio (*equity*) svolge un ruolo più importante. In effetti, il ruolo dei fondi di capitale di rischio o dei *business angel*, investitori privati che operano su una scala più ridotta rispetto ai fondi di capitale di rischio, è estremamente limitato in Italia (OCSE, 2015).

¹ In base ai dati Istat, su 4,4 milioni di imprese registrate in Italia solo 3 470 occupano più di 250 dipendenti e sono considerate grandi imprese. Cfr. Pietro Moncada-Paterno-Castello e Nicola Grassano "Innovation, competitiveness and growth without R&D? Analysis of corporate R&D investment - A country approach: Italy" (JRC-IPTS 2014):

<http://iri.jrc.ec.europa.eu/documents/10180/12238/Innovation%20Competitiveness%20and%20Growth%20without%20R%26D>. Occorre ricordare che nel 2014 FIAT (ora FCA – Fiat Chrysler Automobiles) ha trasferito la sede centrale nei Paesi Bassi e non è quindi più registrata in quanto impresa italiana.

² Ibid.

Risposta politica

Nel marzo 2013³ il MISE ha modificato il sistema di incentivi per le imprese, incentrandolo sull'innovazione a favore della competitività e il sostegno agli investimenti nelle tecnologie abilitanti. Gli incentivi alle imprese sono finanziati dal "Fondo per la crescita sostenibile" (FCS) che include tutte le risorse destinate all'innovazione tecnologica.

Il MISE ha inoltre sviluppato una strategia di sostegno che poggia su tre pilastri: promozione degli investimenti, accesso ai mercati dei capitali e imprenditorialità innovativa.

Dall'estate 2015 è in vigore un nuovo sistema di credito d'imposta, disponibile per il periodo 2015-2019, che consente una detrazione del 25% per gli investimenti incrementali in R&S, sino a un massimo di 5 milioni di EUR l'anno per beneficiario. Il credito d'imposta può raggiungere il 50% in caso di attività di R&S effettuate in collaborazione con Università, enti pubblici di ricerca o altre imprese. La spesa incrementale è calcolata in base alla media degli investimenti effettuati nel periodo 2012-2014 con una soglia minima di spesa annuale di 30 000 EUR. La perdita di gettito fiscale è stata stimata a 2,5 miliardi di EUR per i cinque anni di validità delle misure.

Nel 2015 l'Italia ha altresì introdotto per la prima volta il "Patent box", che consente una deduzione del 50% dei redditi generati dall'utilizzo diretto/indiretto dei diritti di proprietà intellettuale (brevetti, marchi, disegni e modelli industriali).

Inoltre, un accordo MISE-BEI, che prevede l'impiego di 100 milioni di EUR del Fondo di garanzia per le PMI del MISE a copertura dei rischi di progetti di R&S di PMI e Mid-Cap, dovrebbe garantire un portafoglio di prestiti di almeno 500 milioni di EUR da parte della BEI.

Sono state inoltre adottate misure di liberalizzazione per i mercati dei capitali, il che ha permesso l'emissione di obbligazioni da parte di imprese non quotate e la concessione di prestiti alle imprese attraverso la cartolarizzazione (SPV) e da parte delle imprese di assicurazione. È opportuno osservare che l'Italia è stato il primo paese dell'UE a istituire, nel 2013, norme per la raccolta di capitale di rischio mediante piattaforme online di *crowdfunding* (finanziamento collettivo).

L'Italia ha inoltre introdotto le definizioni giuridiche di "start-up innovativa" (2013) e di "PMI innovativa" (2015). Affinché le imprese siano definite tali si considerano la spesa in R&S (15% dei costi per le start-up innovative e 3% per le PMI innovative), il personale qualificato (quota di personale con dottorato e/o laurea magistrale) e l'esistenza di brevetti/licenze di proprietà intellettuale. Le start-up e le PMI innovative godono di una serie di agevolazioni, tra cui una riduzione degli oneri amministrativi, una speciale disciplina del mercato del lavoro, agevolazioni fiscali, possibilità di raccogliere investimenti mediante l'*equity crowdfunding*, ecc.

Valutazione

Con l'adozione delle nuove misure, i *policy maker* italiani hanno cercato di creare un quadro coerente e stabile, volto a sostenere le attività di R&I condotte dalle imprese italiane, diversamente dalle precedenti misure di sostegno, caratterizzate da orizzonti temporali limitati e incertezze circa la disponibilità di bilancio.

Vi sono inoltre riscontri empirici sul fatto che le imprese italiane spesso non dichiarano le loro attività di R&S: il nuovo sistema di credito d'imposta potrebbe incidere positivamente nel fare emergere le attività di R&S non dichiarate⁴.

³ MISE D.M., 8 marzo 2013.

⁴ La relazione tecnica di accompagnamento alla legge di stabilità del 2015 riporta stime di spesa in R&S da parte delle imprese italiane di circa 15 miliardi di EUR nel 2012 http://www.bollettinoadapt.it/wp-content/uploads/2014/11/Legge-Stabilit%C3%A0-2015_Relazione.pdf, pag. 7.

Infine, le misure recenti indicano un'evoluzione verso un sistema di sostegno caratterizzato prevalentemente da finanziamenti indiretti, che potrebbe rivelarsi inappropriato per le imprese più giovani. Come raccomandato di recente dall'OCSE (2015), l'Italia dovrebbe iniziare a predisporre un adeguato sistema misto di finanziamenti diretti e indiretti alle attività di R&I delle imprese.

Sfida 2. Finanziamenti pubblici destinati alla ricerca e innovazione (R&I)

Descrizione

L'intensità in R&S del settore pubblico italiano è pari allo 0,53%, una percentuale ben inferiore alla media dell'UE dello 0,72%. Le restrizioni di bilancio hanno comportato tagli nel sostegno pubblico al sistema di istruzione superiore e alle attività di R&S. L'Italia è tra i paesi della zona euro che hanno apportato maggiori tagli al bilancio destinato alle attività di R&I rispetto ad altre spese pubbliche⁵.

Gli stanziamenti pubblici per la ricerca e lo sviluppo hanno subito un calo costante, passando da 9 548 milioni di EUR nel 2010, a 9 161,4 milioni di EUR nel 2011, 8 822 milioni di EUR nel 2012, 8 444 milioni di EUR nel 2013 e 8 145 milioni di EUR nel 2014.

Nel 2013 il bilancio destinato alle università è diminuito del 20% rispetto al 2008 e i limiti al turnover per i professori universitari ordinari e associati hanno portato a una notevole riduzione, pari al 22%, dal 2006 al 2012 (IUC 2014).

Anche i fondi per i bandi competitivi hanno subito tagli drastici. Le risorse destinate ai PRIN (Progetti di interesse nazionale) sono passate da 100 milioni di EUR nel 2009 a 38,2 milioni di EUR nel 2012. Le risorse per il FIRB (Fondo per gli investimenti della ricerca di base) ammontavano a 29,5 milioni di EUR nel bando pubblicato alla fine del 2012. Nel 2013 e 2014, il MIUR non ha pubblicato nessun nuovo bando FIRB né PRIN. Nel gennaio 2014 il MIUR ha pubblicato il bando SIR (Scientific Independence of young Researchers), con una dotazione di soli 47 milioni di EUR. Un nuovo bando PRIN, con una dotazione di 91,9 milioni di EUR⁶ è stato pubblicato soltanto nel novembre 2015.

Secondo uno studio del 2013 condotto dalla Banca d'Italia, i tagli apportati al finanziamento ordinario delle università (circa 750 milioni in termini nominali tra il 2008 e il 2013) non appaiono, ad esempio, coerenti con gli impegni presi nell'ambito di Europa 2020 per un'espansione della quota di giovani laureati, né sembrano basarsi su una chiara strategia nel campo della ricerca e dell'innovazione.

Per tali ragioni, la relazione per paese presentata dalla Commissione europea nel quadro del Semestre Europeo 2015 invitava l'Italia ad "attuare un aggiustamento di bilancio favorevole alla crescita basato sui significativi risparmi [...] preservando la spesa atta a promuovere la crescita, ossia la spesa in ricerca e sviluppo, innovazione, istruzione e progetti di infrastrutture essenziali".

Indipendentemente dalle risorse di bilancio modeste, i risultati ottenuti dalla ricerca pubblica italiana sono migliorati negli ultimi anni, come confermato da diverse analisi comparative pubblicate di recente. L'Italia registra percentuali in aumento per quanto concerne le pubblicazioni più citate (IUC, 2014) ed è ai vertici delle classifiche per la produttività della ricerca, misurata a partire dal numero di articoli per milioni di euro spesi in R&S e dalle citazioni ottenute per milioni di euro spesi in R&S (SciVal Elsevier, 2013)⁷.

⁵ Cfr. R. Veugelers: "Undercutting the future? European research spending in times of fiscal consolidation", secondo cui la maggior parte dei paesi in una situazione di rigoroso risanamento di bilancio hanno ridotto il bilancio destinato a R&I, ma alcuni in modo più draconiano di altri. <http://www.bruegel.org/download/parent/829-undercutting-the-future-european-research-spending-in-times-of-fiscal-consolidation/file/1731-undercutting-the-future-european-research-spending-in-times-of-fiscal-consolidation>.

⁶ <http://prin.miur.it/>

⁷ "International Comparative Performance of the UK Research Base".

Un secondo studio sui risultati della ricerca in Italia è stato condotto dalla Banca d'Italia (Montanaro e Torrini, 2013). A seguito di un'ampia analisi delle banche dati disponibili riguardanti le pubblicazioni scientifiche – tra cui SCImago, Science Watch e l'osservatorio francese OST – in termini di quantità di pubblicazioni prodotte dal complesso dei ricercatori pubblici e privati, lo studio conclude che l'Italia si posiziona sempre al quarto posto tra i paesi dell'UE, dopo Regno Unito, Germania e Francia, e produce circa il 3,4% di tutte le pubblicazioni e le citazioni scientifiche, mentre al di fuori dell'Europa, solo Stati Uniti, Cina e Giappone registrano una produttività scientifica superiore a quella dell'Italia. Se si divide il numero di pubblicazioni scientifiche per il numero di ricercatori, l'Italia è il primo paese.

Preservare la qualità del suo sistema di ricerca rappresenta una sfida di grande portata per il sistema di R&I italiano, in particolare in un contesto caratterizzato da tagli di bilancio e dalle scarse opportunità di lavoro per i ricercatori nel settore pubblico.

Risposta politica

I policy maker italiani hanno adottato misure a favore di un sistema di ricerca più aperto e competitivo, al fine di trarre il maggiore beneficio possibile dai fondi di ricerca pubblici. Per la prima volta, nel 2013 il 13,5% dei finanziamenti istituzionali è stato assegnato in base ai risultati della VQR, l'esercizio di valutazione della ricerca svolto dall'ANVUR, l'agenzia nazionale responsabile della valutazione del sistema universitario e della ricerca. La percentuale aumenterà progressivamente sino a raggiungere il 20% nel 2016.

Il documento strategico "Horizon 2020 Italia" (HIT2020) getta le basi per un nuovo programma di ricerca settennale, in linea con il programma quadro di ricerca Orizzonte 2020, sia in termini di principali ambiti strategici che di tempistica. Mira inoltre ad aumentare la quota di finanziamento dell'UE destinata a ricercatori/organismi italiani.

Sfortunatamente il Programma Nazionale per la Ricerca 2014-2020 (PNR 2014-2020), che costituisce la strategia nazionale in materia di R&I, presentato come bozza a inizio 2014, non è ancora stato approvato.

Valutazione

Le restrizioni di bilancio che l'Italia ha dovuto affrontare hanno inciso notevolmente sulla spesa pubblica in materia di R&I. Non si è ancora dato seguito alle raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee per salvaguardare gli investimenti in R&I. Nonostante il miglioramento dei risultati ottenuti dalla base di ricerca italiana, il paese è esposto a un serio rischio di "brain drain", a causa delle opportunità di lavoro limitate per i ricercatori nel settore pubblico e della scarsa capacità di assorbimento da parte delle imprese (cfr. "Sfida 1"). Secondo il rapporto annuale 2015 dell'ISTAT⁸, vivono all'estero 3 000 dottori di ricerca del 2008 e del 2010 (12,9% del totale), circa il 6% in più rispetto ai dottori di ricerca del 2004 e del 2006 (7%), e le percentuali sono ancora più elevate per i dottori di ricerca nelle scienze fisiche (31,5%) e nelle scienze matematiche e informatiche (22,4%).

Stime provenienti da altre fonti indicano che sono 50 000 i ricercatori italiani che già vivono all'estero⁹ e che in Italia si registra un deflusso netto di ricercatori (ricercatori stranieri che arrivano nel paese *versus* ricercatori nazionali che lasciano il paese)¹⁰.

Puntare sulla disponibilità dei fondi dell'UE (H2020) per compensare la riduzione delle risorse nazionali presupporrebbe inoltre un miglioramento significativo dei risultati ottenuti dai partecipanti italiani a Orizzonte 2020 nel corso del 7° PQ. Effettivamente, l'Italia è al quinto posto nella classifica dei fondi totali stanziati nell'ambito del 7° PQ per

⁸ ISTAT: "Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese" (pagina 184):

<http://www.istat.it/files/2015/05/Rapporto-Annuale-2015.pdf>.

⁹ <http://www.slideshare.net/lucacassetta/tempesta-di-cervelli-presentazione-dati-brain-drain-luca-cassetta-samanta-mariani>

¹⁰ <http://spectrum.ieee.org/at-work/tech-careers/the-global-brain-trade>

le proposte selezionate (11 257 milioni di EUR), ma i partecipanti italiani hanno ottenuto un tasso di successo di solo il 18,3%, rispetto al 25,1% della Francia, al 24,1% della Germania e al 22,4% del Regno Unito¹¹.

In base ai primi risultati di Orizzonte 2020, l'Italia è quintultima nell'UE per il tasso di successo dei propri partecipanti¹².

Sfida 3. **Governance e gestione del sistema e delle politiche di R&I**

Descrizione

Il sistema italiano di R&I è caratterizzato da una serie di fattori, che influiscono sulla gestione delle politiche in materia di R&I, dalla frammentazione delle strategie, con una panopia di iniziative sia a livello nazionale che regionale, ai ritardi nell'attuazione delle misure, sino all'instabilità e all'incertezza della disponibilità e degli stanziamenti di bilancio.

La governance della politica in materia di R&I è competenza del ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR), assieme al ministero dello Sviluppo economico (MISE). Le regioni possono altresì sviluppare iniziative proprie in materia di scienza, tecnologia e innovazione (STI) in linea con il principio della legislazione concorrente¹³.

Altri ministeri (Sanità, Agricoltura, Difesa, ecc.) gestiscono i fondi per la ricerca e gli enti pubblici di ricerca nei rispettivi ambiti specifici. Detti enti pubblici di ricerca, con missioni specifiche, non rientrano nel perimetro di controllo del MIUR e non sono interessati dal programma nazionale per la ricerca.

Le politiche in materia di R&I nelle quattro regioni di convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sono gestite congiuntamente dal MIUR e dal MISE attraverso il programma operativo nazionale "Ricerca e competitività" 2007-2013 (PONREC). Nel corso del periodo di programmazione 2007-2013 le regioni meridionali hanno altresì dimostrato una capacità di assorbimento dei fondi strutturali estremamente bassa¹⁴.

I ritardi incidono altresì sull'approvazione e/o l'attuazione delle recenti misure elaborate dal MIUR: il programma nazionale per la ricerca 2014-2020, il principale pilastro strategico della politica nazionale in materia di R&I, è ancora in via di approvazione (cfr. sfida 2) e la procedura di assunzione dei professori universitari in base all'abilitazione scientifica nazionale (ASN) è stata bloccata nel corso del secondo esercizio di attuazione (2014) dal MIUR in vista della sua riforma, ancora in corso. I fondi per i bandi "Scientific Independence of your Researchers" (SIR) e Cluster tecnologici nazionali sono stati assegnati ai progetti selezionati anni dopo la pubblicazione dei bandi.

Il sostegno delle imprese alla R&S è stato altresì caratterizzato da un'elevata incertezza: ad esempio, i crediti d'imposta per la R&S, introdotti in Italia con la Legge di stabilità del 2007, hanno subito frequenti modifiche in termini di disponibilità di bilancio, regolamenti e procedure.

Risposta politica

I decisori politici italiani hanno adottato misure al fine di snellire e razionalizzare il sistema degli enti pubblici di ricerca. Ad esempio, nel gennaio 2015, con la fusione di

¹¹ Relazione di monitoraggio del 7° PQ 2013 (2015): https://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp7_monitoring_reports/7th_fp7_monitoring_report.pdf#view=fit&pagemode=none.

¹² Orizzonte 2020 – Primi risultati (2015): https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/horizon_2020_first_results_1.pdf.

¹³ In seguito al riesame del titolo V della Costituzione italiana, le regioni possono legiferare in tutti gli ambiti che non sono di competenza esclusiva del governo centrale, tra cui la R&I.

¹⁴ L'assorbimento complessivo dei fondi strutturali per il 2007-2013 era di poco più del 50% a gennaio 2014, percentuale aumentata al 73,6% nel maggio 2015. Fonte: <http://www.opencoesione.gov.it/spesa-certificata/>.

due organismi di ricerca, l'INEA e il CRA, è stato istituito un nuovo ente pubblico di ricerca, il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA).

I primi tentativi di rimediare ai gravi ritardi nella gestione dei fondi strutturali nelle regioni meridionali hanno portato al lancio del Piano d'Azione per la Coesione nel novembre 2011, in cui sono stati riuniti i fondi del PONREC e i fondi strutturali. Sulla base di questa esperienza, l'Italia ha annunciato nell'agosto 2013 la creazione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, incaricata di gestire efficacemente i fondi strutturali per il periodo di programmazione 2014-2020.

La Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente ha individuato dodici aree di specializzazione¹⁵ nelle regioni italiane (corrispondenti a quelle incluse nel prossimo programma nazionale di ricerca), al fine di promuovere le sinergie e di evitare frammentazioni e sovrapposizioni.

Le misure adottate dal MISE a sostegno delle attività di R&I delle imprese (precisate nella sezione "Sfida 1") hanno creato un quadro più stabile per gli investimenti in R&I delle imprese italiane, che possono ad esempio contare sul credito d'imposta per l'R&S per il quinquennio 2015-2019.

Valutazione

L'Italia deve ancora risolvere questioni relative alla governance, che incidono sui pilastri strategici del sistema di R&I. Ad esempio, i ritardi nell'approvazione del programma nazionale per la ricerca (PNR) 2014-2020, che avrebbe dovuto essere allineato ai tempi di Orizzonte 2020¹⁶, hanno lasciato l'Italia sprovvista di una strategia nazionale in materia di ricerca per quasi due anni. Oltre a ciò, il fatto che gli enti pubblici di ricerca esclusi dalla governance del MIUR non rientrino nel PNR rappresenta un ulteriore ostacolo per lo sviluppo di una strategia nazionale di ricerca coerente e di ampio respiro.

Su una nota più positiva, il nuovo sistema per gli incentivi alle imprese mira a creare un pacchetto stabile e coerente per le diverse fasi del ciclo di R&I, a partire dagli investimenti (crediti d'imposta per l'R&S) sino ai redditi di proprietà intellettuale (Patent box). Tuttavia, non è stato effettuato alcun esercizio di valutazione ex-ante sull'addizionalità, con un conseguente rischio di ripercussioni negative sul bilancio statale in termini di spese fiscali.

Sfida 4. Porre rimedio alle disuguaglianze territoriali

Descrizione

Da lunga data l'Italia è segnata da profonde disparità tra il Nord e il Sud per quanto concerne fattori socioeconomici fondamentali, quali la disoccupazione, la partecipazione femminile al mercato del lavoro, i redditi delle famiglie e molte tipologie di reato, in particolare i reati violenti. Le conseguenze della recessione, sia sull'attività economica che sull'occupazione, sono state più severe al Sud che al Nord (OCSE, 2015).

Le differenze tra le regioni settentrionali e quelle meridionali si notano anche esaminando le attività e gli indicatori in materia di R&I. Ad esempio, è enorme il divario registrato nell'intensità di R&S tra le Regioni di punta, quali il Piemonte (1,51%), l'Emilia-Romagna (1,09%) e la Lombardia (0,94%), e le quattro Regioni dell'Obiettivo Convergenza, Campania (0,54%), Calabria (0,01%), Puglia (0,19%) e Sicilia (0,23%)¹⁷.

L'indicatore riguardante il numero totale di start-up innovative in percentuale del totale di società di capitale¹⁸ conferma che le Regioni dell'Obiettivo Convergenza sono in ritardo

¹⁵ Aerospazio, Agrifood, Blue Growth (economia del mare), Chimica verde, Design, creatività e made in Italy, Energia, Fabbrica intelligente, Mobilità sostenibile, Salute, Smart, secure and inclusive communities, Tecnologie per gli ambienti di vita e Tecnologie per il patrimonio culturale.

¹⁶ I precedenti PNR avevano una durata di tre anni.

¹⁷ <http://www.opencoesione.gov.it/progetti/temi/ricerca-e-innovazione/>

¹⁸ http://startup.registroimprese.it/report/3_trimestre_2015.pdf

rispetto a quelle settentrionali. In Piemonte e in Emilia Romagna le start-up innovative rappresentano rispettivamente lo 0,45% e lo 0,49% delle società di capitale, rispetto allo 0,19% in Campania, allo 0,24% in Puglia e allo 0,25% in Sicilia (d'altro canto, la Calabria presenta una percentuale inaspettatamente elevata dello 0,34%).

Infine, i recenti tagli alla spesa pubblica destinata all'università e alla ricerca hanno avuto forti conseguenze sulle regioni meridionali. In effetti, tra il 2008 e il 2014 l'FFO (il principale fondo di finanziamento ordinario) è stato ridotto dello 0,3% per le università del Nord e del 10,7% per quelle del Mezzogiorno. Un calcolo complessivo dei tassi di ricambio per professori e ricercatori assegnati a ogni università italiana per il periodo 2012-2015 mostra che nel Meridione si sono persi 281 posti ("punti organico"), mentre nel Nord sono stati assegnati 341 nuovi posti.

Risposta politica

Il PONREC ha costituito la principale strategia per favorire la competitività delle regioni meridionali orientata all'R&I, con un'assegnazione totale di circa 4,6 miliardi di EUR a cinque priorità: 1. Ricerca industriale, 2. Potenziamento strutturale/infrastrutturale, 3. Distretti e laboratori, 4. Smart cities and communities (Città e comunità intelligenti) e 5. Innovazione sociale.

Sulla scia dell'esperienza del PONREC, è stata creata l'Agenzia per la Coesione Territoriale, incaricata di coordinare la gestione dei Fondi Strutturali e di altre politiche di coesione dell'UE, incluse le attività regionali in materia di R&I per il periodo di programmazione 2014-2020 (cfr. "Sfida 3").

Valutazione

Le disuguaglianze territoriali tra il Nord e il Sud dell'Italia si sono notevolmente acuite durante la recessione, come messo in evidenza da diverse analisi recenti, che hanno lanciato un allarme sul rischio di un sottosviluppo a lungo termine¹⁹.

Le iniziative connesse ad attività di R&I degli anni recenti hanno avuto effetti combinati sul sistema di R&I delle regioni meridionali: da un lato, il Piano d'Azione per la Coesione avviato nel 2011 ha permesso di migliorare la tendenza assai mediocre nell'assorbimento dei Fondi Strutturali, coinvolgendo altresì la società civile nei bandi relativi alle iniziative Smart Cities e Social Innovation.

L'assegnazione di fondi in base alle prestazioni, associata alla riduzione dei finanziamenti pubblici e del personale, ha avuto maggiori ripercussioni sulle università del Mezzogiorno che su quelle del Settentrione, a causa dei risultati comparativamente meno buoni ottenuti dalle prime nell'insegnamento e nella ricerca e di una gestione meno efficace delle risorse finanziarie.

Per impedire che le disparità regionali in Italia si amplino ulteriormente, il ministero ha introdotto misure correttive nei criteri per l'assegnazione dei finanziamenti, come ad esempio un calcolo più favorevole del costo standard per studente (superiore al 5%) per le università del Sud; la misura si applica al 25% della parte centrale dell'FFO.

¹⁹ Cfr. la relazione SVIMEZ sull'economia del Sud dell'Italia:
http://www.svimez.info/index.php?option=com_content&view=article&id=335&lang=it.

Europe Direct is a service to help you find answers to your questions about the European Union
Free phone number (*): 00 800 6 7 8 9 10 11
(*) Certain mobile telephone operators do not allow access to 00 800 numbers or these calls may be billed.

A great deal of additional information on the European Union is available on the Internet.
It can be accessed through the Europa server <http://europa.eu>

How to obtain EU publications

Our publications are available from EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>),
where you can place an order with the sales agent of your choice.

The Publications Office has a worldwide network of sales agents.
You can obtain their contact details by sending a fax to (352) 29 29-42758.

JRC Mission

As the Commission's in-house science service, the Joint Research Centre's mission is to provide EU policies with independent, evidence-based scientific and technical support throughout the whole policy cycle.

Working in close cooperation with policy Directorates-General, the JRC addresses key societal challenges while stimulating innovation through developing new methods, tools and standards, and sharing its know-how with the Member States, the scientific community and international partners.

*Serving society
Stimulating innovation
Supporting legislation*

doi:10.2791/5015

ISBN 978-92-79-59934-7

